

Írta: Szöllősi Gábor

A GYERMEKJÓLÉTI SZOLGÁLTATÁS ELŐZMÉNYEI, KÖZPOLITIKÁI KAPCSOLATAI ÉS FUNKCIÓI

A KÉRDÉSEK IDŐSZAKA

Bár az 1997-es gyermekvédelmi törvény számos ponton átalakította a magyar gyermekvédelem rendszerét, a változások közül kiemelkedik a gyermekjóléti szolgáltatás jelentősége. A szolgáltatás biztosításának kötelezettsége új és többé-kevésbé váratlan feladatot jelentett a települési önkormányzatok számára. Az elmúlt három év egyrészt a szervezetek rendkívül gyors ütemű megalakulásának, másrészt az adekvát munkaformák keresésének időszaka volt. A törvényen és a megszokottnál részletesebb végrehajtási rendeleten kívül kevés támpont állt rendelkezésre a szervezetek létrehozásához és a szolgáltatás kialakításához; ezért a gyermekjóléti szolgálatok munkatársai kénytelenek voltak maguk megválaszolni a felmerülő szakkérdéseket. (Figyelemre méltó, hogy a szakmai szervezetek milyen nagy szerepet játszottak a szakmai információk terjesztésében.)

Úgy tűnik, hogy most, a 2000. év derekán éppen megérett a helyzet arra, hogy feltegyük azokat az alapvető kérdéseket, melyek a gyermekjóléti szolgáltatást érintik. Magam három kérdés felvetésére és – legalább részleges – megválaszolására vállalkozom:

- Milyen történeti gyökerekből nőtt ki a gyermekjóléti szolgáltatás?
- Hol a helye a gyermekjóléti szolgáltatásnak a különböző szakpolitikák rendszerében?
- Mik a gyermekjóléti szolgáltatás funkciói?

MILYEN TÖRTÉNETI GYÖKEREKBŐL NŐTT KI A GYERMEKJÓLÉTI SZOLGÁLTATÁS?

A kérdésre két választ tudok adni, melyek közül az egyik inkább személyes, a másik inkább analitikus természetű.

Ami a személyesebb beszámolót illeti, a történet meglehetősen egyszerű. A kilencvenes évek elején a Népjóléti Minisztérium felkért egy szakértői csoportot a gyermekvédelmi törvény koncepciójának megfogalmazására. A munka során egy ponton arra a felismerésre kellett jutni, hogy a gyermekvédelem első vonalába valamilyen személyes szociális szolgáltatást kell helyezni az addigi gyámhatósági intézkedések helyett. (Szöllősi, 1993) A gyermekjóléti szolgáltatás létrehozására irányuló javaslatomat a szakértői csoport elfogadta, és a koncepciót a továbbiakban ennek figyelembe vételével fogalmazta meg. A szolgáltatás szükségessége a törvénytervezetről folyó viták során sem vált kérdésessé, így a meghozott törvénynek is egyik meghatározó eleme lett.

Ebben a megközelítésben tehát a gyermekjóléti szolgáltatás egy szakértő gondolatából született, a törvényt előkészítők konszenzusával nyerte el formáját, és végül a törvényhozó akaratából vált a magyar gyermekvédelmi rendszer részévé.

A másik, az elemző megközelítés azt mutatja, hogy a kilencvenes évek közepéig Magyarországon a személyes szociális szolgáltatás nem volt integráns része a gyermekvédelemnek, de a helyzet már éppen megérett rá. A helyzet alakulását egyrészt a gyermekvédelminek tartott problémák köre, másrészt a probléma kezelésére rendelt megoldások jellemzik.

- Az állami gyermekvédelem létrejött, 1901 előtt a gyermekvédelem elsősorban az árvákkal és a ténylegesen elhagyott gyermekekkel foglalkozott. A Gyámügyi törvény (az 1877. évi XX. te.) elsősorban a már valamely okból megürült atyai pozíció betöltéséről rendelkezett. A törvény némileg kiszélesítette az állami beavatkozás körét, amikor lehetővé tette az olyan atya hatalmának megszüntetését, aki gyermeke tartását és nevelését teljesen elhanyagolta, erkölcsiségét, testi jólétét, gyermeke vagyonának állagát veszélyeztette. A gyámolt eltartása a rokonokra vagy más jótévőkre tartozott; ilyenek hiányában a gyermekről a községi szegénygondozás keretében kellett gondoskodni.
- Az állami gyermekmenhelyekről szóló 1901. évi VIII. te. szerint elhagyottnak kellett nyilvánítani azokat a 15 éven aluli gyermekeket, akiknek eltartásra és nevelésre köteles és képes hozzátartozói nem voltak, és akiknek eltartásáról és neveléséről a rokonok, jótévők nem gondoskodtak. A hatóságilag elhagyottá nyilvánított gyermek az állami gyermekmenhely kötelékébe tartozott. A menhely kötelékébe felvett gyermek vagy a menhely intézeteiben volt elhelyezve, vagy külső gondozásba adták.
- 1901 után fokozatosan bővült a gyermekvédelem által észlelt problémák köre, a problémát kezelő intézményrendszer lényegében változatlan maradt. A 2.000/1925. Eln. N.M.M. rendelet bővítette az elhagyottság fogalmát. Anyagi elhagyott volt az a kiskorú, akinek tartásáról valamely okból senki sem gondoskodott. Erkölcsi elhagyott pedig az, „akit nevelésének elhanyagolása vagy környezetének káros behatása erkölcsi romlás veszélyének teszi ki, vagy aki az előbb megjelölt okból vagy hajlamai következtében züllésnek indult.”
- A 12.050/1948. Korm. sz. rendelet – még mindig az erkölcsi elhagyottság kategóriáján belül – a korábbinál általánosabban határozta meg a veszélyeztetettség fogalmát: „akinek testi vagy szellemi fejlődését, illetőleg egészségét környezetének magatartása, behatása vagy bánásmódja veszélyezteti.”
- 1954-ben mellőzték az elhagyottság kategóriáit, és közvetlenül a veszélyeztetettség fogalmát alkalmazták a gyermekvédelmi problémák általános megjelölésére. Az 51/1954. (VIII. 6.) MT. rendelet 1. § (2) bekezdése szerint „az olyan kiskorú gyermek érdekében, akinek tartása, nevelése, testi vagy szellemi fejlődése bármilyen oknál fogva nincs biztosítva, a gyámhatóság haladéktalanul intézkedni köteles.” Csak másodlagosan – mintegy magyarázó szabályként – tettek különbséget a gondozás teljes hiánya és az egyébként veszélyeztető környezet között. Az utóbbiról akkor volt szó, ha „a környezet a kiskorú gyermek nevelését, fejlődését vagy egészségét közvetlenül veszélyezteti, és a gyermek érdekeinek megóvására más intézkedést nem lehet tenni, vagy a tett intézkedés eredményre nem vezet.” A rendelet a gyermekvédelem eszköztárát is bővítette, az állami gondozásba vételen kívül megjelentek – egyelőre még közös név és részletezés nélkül – a különböző intézkedések is. A gyámhatóság feladatait (1950 óta) a tanácsok látták el; ennek megfelelően az intézkedések alkalmazása is a tanács megfelelő osztályának hivatali alkalmazottaira tartozott.
- 1969-70-ben az intézkedések megkapták a védő-óvóintézkedés nevet, és a jogszabály részletesen felsorolta típusait. A gyámhatóság akkor rendelhette el a védő- és óvóintézkedést, ha a kiskorú erkölcsi fejlődése, nevelése, gondozása a szülő vagy gondozó környezetében nem volt biztosítva.
- 1974-től a gyermekvédelem jogi szabályozása többlépcsőssé vált. A Csjt. 72. § (3) bekezdése határozta meg a gyermekvédelmi beavatkozás okát: „ha a kiskorú gondozása, nevelése, tartása, testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődése bármilyen okból

állami gondoskodást tesz szükségessé...” A végrehajtási rendelet az 1/1974. (VI. 27.) OM. r. – a gyámhatóságok egyrészt a veszélyeztetett gyermekek ügyében történő beavatkozással, másrészt a családban élő gyermekek helyzetének figyelemmel kísérésével bízta meg. A rendelet értelmezte a veszélyeztetettség törvényi fogalmát és a fogalom középpontjába a szülő kötelezettségteljesítésének eredménytelenségét helyezte („a szülő a kiskorú gondozása, oktatása, nevelése, tartása, testi, értelmi és erkölcsi fejlődésének elősegítése, valamint személyi és vagyoni érdekeinek védelme iránti kötelezettségeinek teljesítése valamilyen körülménynél fogva olyan mértékben eredménytelennek bizonyul, hogy a kiskorú helyes irányú fejlődését környezetében bármilyen ok károsan befolyásolja, vagy azt gátolja.”) A korábbihoz képest előremutató volt az a szabály, amely az összes, családjában élő gyermekkel való törődést írta elő („Gondoskodik a családban élő kiskorúak nevelésének folyamatos figyelemmel kíséréséről és szükség esetén a család rendszeres segítségéről annak érdekében, hogy a szülő elláthassa a gyermek nevelésével kapcsolatos feladatait”). A jogszabály azonban változatlanul egy hivatali szervre, a gyámhatóságra bízta a feladatot, melynek csak a korábbival azonos vagy ahhoz hasonló eszközei voltak.

- 1986-ban ismét átalakult a gyermekvédelem szabályozása. A Csjt. 92/A. § (1) bekezdése szerint gyermekvédelmi beavatkozásnak akkor van helye, ha „a kiskorú testi, értelmi és erkölcsi fejlődése bármilyen okból nincs megfelelően biztosítva”. A jogszabályok kisebb változást hoztak az alkalmazható intézkedések terén. Az új rendeletek már nem sorolták a gyámhatóság feladatai közé a családban élő kiskorúak helyzetének folyamatos figyelemmel kísérését, illetve a család rendszeres segítségét.
- A rendszerváltás elsősorban azzal hatott a gyermekvédelemre, hogy létrejöttek a helyi önkormányzatok, ami viszont szükségessé tette az állami és az önkormányzati feladatok megkülönböztetését. A gyámhatósági feladatok az államnál maradtak, a hatáskört a települési önkormányzatjegyzője az állam nevében gyakorolta. Mint általában a legtöbb ellátási feladat, a gyermekvédelmi célú ellátások is a helyi önkormányzatokhoz kerültek. Gyermekvédelmi szempontból figyelemre méltó két olyan ellátástípus, melynek biztosítására a Hatásköri törvény a települési önkormányzatot kötelezte. A különféle gyermekvédelmi segélyek felsorolása azt fejezte ki, hogy ezeket már nem „gyámhatósági intézkedésként”, hanem ellátásként fogta fel a jog. A Ht. 129. § (2) bekezdés b) pontja pedig egy olyan ellátást nevezett meg, amely korábban nem létezett: az önkormányzatnak biztosítani kellett volna „a kiskorú veszélyeztetettségének megelőzését, illetve a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, testi, lelki egészségének, családban történő fejlődésének elősegítését”. Mivel a veszélyeztetettséget megelőző, illetve a családot támogató szolgáltatásoknak nem volt kialakult rendszere, és mert részletes jogszabályi rendelkezések nem határozták meg e szolgáltatások létrehozásának és biztosításának módját, a törvényben megnevezett új ellátás a gyakorlatban nem valósult meg.
- Az 1993-ben elfogadott Szociális törvény elsősorban az addig „idősvédelem” illetve „felnőttvédelem” néven ismert területeket szabályozta újra, kiterjedt azonban több, a gyermekek által igénybe vehető szociális ellátásra is. Figyelemre méltó, hogy a törvény – több éves kísérlet tapasztalatai alapján – alapellátásként vezette be a személyes segítő munkát, családsegítésnek nevezve azt. Elmaradt azonban annak kimondása, hogy a gyermekvédelmi problémákat is elsősorban személyes szociális szolgáltatás útján kell kezelni; és a gyakorlatban tovább élt az a felfogás, hogy a gyermekvédelmi problémák a gyámhatóságra tartoznak. A gyámhatóságok és a családsegítő szolgálatok közötti kapcsolat nem a gyermekvédelmi rendszer

felépítésétől, hanem kizárólag az érintett szakemberek személyes jó viszonyától függött.

1997-ig tehát a jogszabály, a gyakorlat és a szakmai közvélemény egyaránt afféle „jogi kérdésnek” tartotta a gyermekvédelmi problémákat, amiket gyámhatósági intézkedések nélkül nem lehet kezelni. Pedig a szakmai közvélemény a hatvanas évek óta fokozatosan eljutott odáig, hogy – a gyámhatóság mellett vagy azon belül – szükségesnek lássa valamiféle gondozó tevékenység megjelenését. (Horányiné, 1975, Rácz, 1972, Rétiné, 1982, Szöllösi, 1995/a)

Ez azonban nem volt elég a gyámhatósági munkán alapuló gyermekvédelem megreformálásához. Ahhoz, hogy a gyermekvédelmi törvény koncepciója eljusson a gyermekjóléti szolgáltatás bevezetésének szándékáig, további feltételekre volt szükség:

- el kellett fogadni, hogy az államnak nemcsak a veszélyeztetett gyermekek védelme, hanem minden gyermek családban történő nevelkedésének segítése terén vannak kötelezettségei (Ezt különösen a Gyermekjogairól szóló Egyezmény létrejötte és Magyarországon történt kihirdetése segítette elő. Az Egyezmény egész szellemiségéből következett, a 18-19-20. cikkelyekben foglalt rendelkezések pedig konkrétan is előírták az állam számára, hogy ne csak a valamilyen fokban veszélyeztetett gyermekek problémájának kezelésével foglalkozzon, hanem ilyen veszélyek hiányában is nyújtson támogatást a szülőknek a gyermek nevelésével kapcsolatos kötelességeik teljesítéséhez.)
- fel kellett ismerni, hogy az önkéntesen igénybe vehető ellátások és a hatósági kötelezés terepnumai között nem végérvényes a határvonal, hanem az a szükségleteknek megfelelően módosítható (A felismerést segítette az, hogy a rendszerváltást követően felerősödött a jogállamiság iránti elkötelezettség, illetve hogy sor került a feladatoknak a központi államszervezet és a helyi önkormányzatok közötti megosztására. A jogállamiságból következett, hogy a korábbinál pontosabban kellett meghatározni a család életébe történő állami beavatkozás indokait, terjedelmét és alkalmazásának folyamatát. Az államszervezet átalakulásából következett, hogy világosan meg kellett különböztetni az ellátási feladatokat a család élete feletti hatósági kontrolltól. Így megdőlt az az axióma, hogy a veszélyeztetettség kezelése csakis a gyámhatóságnak adott széleskörű felhatalmazás útján történhet.)
- meg kellett jelennie Magyarországon a szakszerűen művelt szociális munkának, amely kellően erős alternatívát jelenthetett a gyámhatósági tevékenységgel szembe (A professzionális szociális munka megjelenéséig nem volt kellőképpen felismerhető az, hogy a gyámhatósági eljáráshoz tapadó „gondozásnak” milyen alacsony a hatékonysága, és mennyire önkényes az alkalmazása. A felismerést elsősorban a szociális munkás-képzések létrejötte, valamint a családsegítő szolgálatok működéséből nyert tapasztalat segítette. A szociális munka addigi teljesítményei érthetővé és elfogadhatóvá tették a hatóság által végzett gondozás megszüntetésére és a segítő szakemberek által végzendő gyermekjóléti szolgáltatás bevezetésére tett javaslatot.)

A második megközelítés szerint tehát a gyermekvédelem és környezetének szerves fejlődése adott alapot arra, hogy a gyermekjóléti szolgáltatás bevezetésének gondolata felmerüljön, azt a törvény koncepciójába beépítsék, és hogy végül törvényként elfogadják.

HOL A HELYE A GYERMEKJÓLÉTI SZOLGÁLTATÁSNAK A SZAKPOLITIKÁK RENDSZERÉBEN?

A gyermekjóléti szolgáltatás bevezetése óta szakmai viták tárgya az, hogy mi a helyes viszony az új szolgáltatás és a valamivel régebb óta létező családsegítés között. A vita elsősorban a szervezeti felépítés és a szervezeten belüli munkamegosztás miatt folyik, az egyes álláspontok mellett felhozott érvek pedig az elvi kérdésektől a pragmatikus szempontokig terjednek. E rövid tanulmányban nem vállalkozhatom a vita minden dimenziójának bemutatására, ezért egy olyan elvi kérdést mutatok be, mellyel kapcsolatban ma még nem tűnik eléggé kidolgozottnak a vitában részt vevők érvrendszere.

A gyermekjóléti szolgáltatás mellett vagy ellen szóló érvek egy része azon alapul, hogy egy ilyen, alapvetően a gyermekekre irányuló szolgáltatás mennyiben szolgálja vagy sérti a különféle szakpolitikák szempontjait. Az alábbiakban – részben a nyugati szakirodalom alapján – megkísérlem e politikák és a közöttük lévő kapcsolatok felvázolását.

A gyermekjóléti szolgáltatás leginkább a gyermekvédelmi politikával, a gyermekkor politikájával, a családpolitikával és a szociálpolitikával van kapcsolatban. A politika szó ezekben a kifejezésekben a politika egyik dimenziójára, az úgynevezett közpolitikára utal. A politika többoldalú jelenség, három fő dimenziója a politikai intézmények világa (polity), a politika résztvevői közötti konfliktusos folyamat (politics), valamint a politikai célok területe (policy). (Bayer, 1999) A közpolitika a politika azon területe, amely egyrészt a politika tartalmát (a megvalósítandó közcélokat), másrészt a politikai döntéshozatalt (a közcélok kiválasztását, a megvalósításra irányuló stratégia meghatározását) foglalja magában. A közpolitika kifejezés viszonylag új a magyar terminológiában, de különféle szakpolitikákról vagy „kötőjel-politikákról” régóta beszélünk Magyarországon is.

A felsorolt szakpolitikai területek egyik fő jellegzetessége, hogy a magánszférát és a közszférát kapcsolják össze, a közösségi beavatkozással módosítva a két szféra közötti viszonyt. A szociálpolitika döntően az egyéni és családi szükségletek kielégítése terén, a családpolitika a családok léte és működése terén, a gyermekkor politikája a gyermekek családon belüli és azon kívüli életével kapcsolatban, a gyermekvédelmi politika pedig a gyermekekre irányuló szülői gondoskodással kapcsolatosan fogalmaz meg és hoz létre közösségi cselekvéseket. Ezek a politikák részben vagy teljesen átfedik egymást, a prioritásaik azonban eltérőek. (A nők helyzetével kapcsolatos politika további példát jelenthet arra, hogy a magán- és közszférát érintő politikák miként fedik át egymást.)

A gyermekvédelem jelenségeit többféle szakmai-tudományos paradigma szerint lehet értelmezni, melyek közül különösen elterjedtek a veszélyeztetettséget individuális vagy esetleg interperszonális szinten magyarázó pedagógiai, pszichológiai, illetve orvostudományi megközelítések. Léteznek olyan nézetek is, amelyek a gyermekvédelem társadalmi jellegét hangsúlyozzák, újabban pedig az említett megközelítéseket ötvöző multidimenziós felfogások terjedtek el. (Faller, K. C.; Zjefert, M., 1981, Newberger, C. M.; Newberger, E. H.: 1980.)

A nyugati szakirodalomban egyre gyakoribb az, hogy nemcsak a gyermekvédelem társadalmi összefüggéseit veszik észre, hanem ezen belül a gyermekvédelem közpolitikai jellegét is. (Gil 1985, Nelson, 1984, Parton, N., 1985., Zimmerman, S. L, 1995.)

A gyermekvédelmi politika olyan közpolitikát (szakpolitikát) jelent, amely keretében az állam döntéseket hoz gyermekvédelmi programjainak kialakításáról, illetve amely keretében működteti a gyermekvédelmi programokat. A gyermekvédelmi politika egyik dimenziója a gyermekvédelmi programok létrehozása, változtatása, működtetése. A gyermekvédelem legtöbb felfogása egy „fekete dobozban” végbemenő folyamatnak tekinti a gyermekvédelem változásait, amelynek okai már kívül esnek vizsgálódási körén; esetleg a változásokat sommásan a törvényhozó akaratával, a terápia vagy nevelés tudományos

törvényszerűségeivel, a társadalom normáival vagy egyszerűen a történelmi folyamat alakulásával indokolják. A közpolitikai megközelítés viszont fontosnak tartja azt, hogy a gyermekvédelmi szempontból releváns problémák körének kijelölése valamint a gyermekvédelmi rendszer létrehozása közpolitikai döntések sorozata útján, a közpolitikai folyamatok törvényszerűségeinek megfelelően történik. A gyermekvédelmi politika másik dimenzióját a létező gyermekvédelmi programok (a gyermekvédelmi rendszer) funkcionálása jelenti. A közpolitikai megközelítése vizsgálandó kérdésnek tartja a gyermekvédelmi rendszer deklarált céljait, funkcióit, hatékonyságát, szervezeti tagoltságát és összefüggéseit, valamint más hasonló jellemzőit.

A családpolitika és a gyermekkor politikája

A gyermekjóléti szolgáltatás önállóságát megkérdőjelező érvek egyike a családpolitika egységességének igényén alapul. Eszerint bármely családtag problémáját lehetőleg a család egészének nyújtott eszközökkel kell kezelni, mert az így nyújtott javakból vagy szolgáltatásokból minden családtag a számára szükséges módon részesedik, ellenben a családtagonként külön nyújtott megoldások gyengítik a családi rendszert. Kell-e az államnak külön is foglalkoznia a gyermekkel, vagy pedig elég az, ha a családdal foglalkozik? Másként fogalmazva: elegendő-e családpolitikát folytatni, vagy szükség van olyan külön politikára is, amely a gyermekekre irányul?

Ha azt kívánjuk tudni, hogy az ezredforduló idején Európában mit lehet elvárni az államtól a családdal és a gyermekkel kapcsolatban, akkor érdemes áttekinteni az Európa Tanács ezzel kapcsolatos dokumentumait. Az utóbbi évtizedekben fokozatosan alakult és szélesedett a családpolitika koncepciója: -Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 751 (1975) számú ajánlása a családpolitika körébe gyermeknevelést támogató pénzbeli ellátást, az otthon maradó szülő helyzetét, a családi tulajdont, a munka világába való visszatérést, a munkát végző szülők helyzetét és a gyermeket gondozó intézmények ellátásait sorolta. – A Parlamenti Közgyűlésnek a családpolitikáról szóló 1074 (1988) számú ajánlása kibővítette a családpolitika tárgykörének katalógusát. A dokumentum a következő területeken szorgalmazza az állami cselekvést: törvényhozás, munka világa, adózás, társadalombiztosítás, lakásügy és urbanizáció, oktatás, fogyasztás és információ, migráció. - Az Európa Tanács Miniszterek Tanácsának (94) 14 számú ajánlása már azt javasolja a tagállamoknak, hogy fogadjanak el koherens és integrált családpolitikát. A koherens és integrált családpolitikának ki kell terjednie az összes családtagra, a különféle politikákra és a kormányzati tevékenység különféle területeire. Ez azt jelenti, hogy koordinálni kell mindazokat a területeket, amelyek a családtagokat mint állampolgárokat érintik, így például a társadalombiztosítást, a munka világát, oktatást, környezetvédelmet, fogyasztói érdekeket, kultúrát, lakásügyet, közlekedést, tömegtájékoztatást stb. A családdal kapcsolatos állami feladatokra vonatkozó felfogás újabb szakaszát a gyermekkor politikájának megfogalmazása jelenti. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése már 1993-ban határozatot hozott egy, a gyermekeket szolgáló stratégia kialakítására. E határozatot szakértői illetve bizottsági munka követte, majd 1996-ban a Parlamenti Közgyűlés meghozta 1286 (1996) számú határozatát a gyermekek érdekét szolgáló európai stratégiáról. A határozat szerint a politika prioritásai közé kell sorolni a gyermekek jogainak, érdekeinek és szükségleteinek biztosítását. Ennek indokaiként megemlíti, hogy a gyermekek a ma és a holnap társadalmának egyaránt polgárai; a gyermekek jogainak tisztelete, valamint a gyermekek és felnőttek közötti nagyobb egyenlőség hozzájárul a generációk közötti szerződés fenntartásához és a demokrácia fejlődéséhez.

A gyermekkor politikájára vonatkozó elképzelések leginkább két szakértő, Ulla Björnberg és Helmut Wintersberger tanulmányaiból ismerhető meg (Björnberg, 1996 és Wintersberger, 1996). Okfejtésük szerint a gyermekkor két fő értelmezési kerete a pszichológiai, illetve a szociológiai. Az előbbi a gyermeket mint a változás szakaszában lévő lényt szemléli, aki a fejlődési folyamat eredményeként válik alkalmassá arra, hogy belépjen a felnőttek világába. Az utóbbi a gyermekkort mint önálló társadalmi kategóriát értelmezi, melyet a csoport tagjainak sajátos függőségi helyzete jellemez. Bár a gyermeki élet alapvető kerete változatlanul a család, a gyermekort már nem elegendő olyan jelenségként felfogni, mint amely alárendelt a családnak és az iskolának; a gyermekkor egyre növekvő mértékben önállóan is megjelenő társadalmi jelenséggé válik.

A két szakértő szerint a családpolitika már nem fejezi ki adekvát módon a gyermekek helyzetét és az államtól elvárható cselekvések jellegét. Ennek három fő oka a következő:

- a családpolitika számos olyan kérdésre is kiterjed, amely nem vagy csak közvetetten érinti a gyermekeket; (e területeken nincs szó gyermekkor politikájáról)
- a családpolitika számottevő része olyan kérdésekkel foglalkozik, mely egyaránt érinti a szülőket és eltartott gyermekeiket; (ezekben a kérdésekben a felnőtt családtagokra és a gyermekekre irányuló politikák szervesen összefüggnek, a gyermekek sajátos érdekei azonban indokoltá tehetik külön politika alkotását a családpolitikán belül vagy akár azon kívül)
- a gyermekek a családon belül is sajátos, a felnőttektől eltérő szükségletekkel bírnak, továbbá jelen vannak családon kívüli viszonyokban is (ezek a területek a gyermekorra irányuló sajátos politika létrehozását indokolják) Ezért a két szerző azt javasolja, hogy a családpolitikától relatíve elkülönülten, azzal azonban minél nagyobb összhangban létezzen a gyermekorra irányuló politika is.

Björnberg szerint a gyermekkor politikájának keretébe három fő kérdéscsoport tartozik:

- A gyermeket mint a társadalom egyik polgárát megillető individuális polgári, valamint szociális jogok.
- A társadalom kötelessége, hogy megossa a gyermeknevelés felelősségét a szülőkkel és a rokonsági hálózattal, és hogy pénzt, szakmai támogatást és szociális infrastruktúrát bocsásson rendelkezésre.
- A társadalom – az állam, a helyi közösség és a civil szervezetek-felelőssége, hogy beavatkozzanak a magánszférába a gyermek megvédése érdekében.

Wintersberger különbséget tesz a gyermekkor általános politikája és az ezen politika elkülönült részeit képező speciális politikák között. Az előbbi minden gyermekre egyaránt vonatkozik, az utóbbi csak a gyermekek meghatározott csoportjára (például a veszélyben lévőkre). A gyermekkor politikáján belül javasolja elhelyezni mindazokat a politikákat és programokat, melyek a gyermekekre irányulnak, és amelyeket általában „családpolitika” címkével láttak el. Megfontolandónak tartja más politikai területek, így az adóztatás, a társadalombiztosítás, az egészségügy, az oktatás és a kultúra, az igazságszolgáltatás, a gyermekjóléti ellátások stb. különböző hatásainak a gyermekek szempontjából történő figyelembe vételét is.

A szociálpolitika és a gyermekvédelmi politika

A gyermekvédelem felfogható a szociálpolitika sajátos tulajdonságokat mutató, relatíve elkülönült részterületként is. E megközelítés szerint a gyermekvédelem olyan szociálpolitikai alrendszer, amely a szülői gondviselés teljesítésével kapcsolatos különféle problémákat tekinti tárgyának, és amely a gyermek és a szülő közötti viszonyra tekintettel

kontrollálja és szankcionálja a családtagok magatartását, illetve nyújt különféle szociális ellátásokat.

A gyermekvédelmi politika – mint sajátos szociálpolitikai programegyüttes – történelmileg változó jelenség. Az állami gyermekvédelem első időszakában a gyermekvédelem – Magyarországon és másutt – erősen reziduális jellegű szociálpolitikát valósított meg, mert csak végső esetben vállalta a gyermek ellátását, ekkor viszont teljes egészében megszüntette a szülőknek a gyermekkel kapcsolatos jogosítványait. A továbbiakban újabb és újabb problémák kaptak „gyermekvédelmi” címkét és fokozatosan csökkent a gyermekvédelem reziduális jellege. A második szakaszban a „prevenció” követelménye erősödött meg, amely szerint a gyermekvédelem feladata az enyhébb problémák kezelése is, annak érdekében, hogy elkerülhető legyen a súlyosabb (értsd: a családból való kiemelés szükségessé tevő) gyermekvédelmi problémák kialakulása. A harmadik szakaszban azt ismerték fel, hogy a modern társadalomban a szülőket segítség illeti meg ahhoz, hogy eleget tudjanak tenni a gyermeknevelés terén reájuk háruló köteleességek teljesítéséhez.

A gyermekekre irányuló szociálpolitika három fő elemét, valamint az azok sorrendiségére vonatkozó preferenciát a Gyermek Jogairól szóló Egyezmény a következők szerint határozza meg:

- a szülőket támogatni kell a gyermek nevelésével kapcsolatban reájuk háruló felelősség gyakorlásához (18. cikk)
- meg kell védeni a gyermeket a különféle veszélyektől mindaddig, amíg a családban él (19. cikk)
- ha a gyermek ideiglenesen vagy végleg meg van fosztva családi környezetétől, helyettesítő védelmet kell számára biztosítani (20. cikk)

A gyermekvédelem ezen harmadik szegmense – országonként eltérő módon – szorosan egybeépül vagy gyengébb kapcsolatban áll a gyermekvédelem előző két szegmensével; ennek megfelelően vagy a gyermekvédelemhez, vagy pedig az általában vett szociálpolitikához tartozását hangsúlyozzák. A különbség az elnevezésben is megjelenhet, ha az utóbbi területhez tartozó megoldásokat – a gyermekvédelem többi részétől való megkülönböztetés céljából – gyermekjólétnek nevezik.

Magyarországon 1997-ig a (ténylegesen létező) gyermekvédelem csak a második szakaszig jutott el, a harmadik szakaszhoz sorolható jóléti ellátások nem képeztek koherens rendszert és nem kapcsolódtak szervesen a gyermekvédelem rendszeréhez. A gyermekvédelmi törvény koncepciójának megalkotói viszont – nem kis mértékben a Gyermekjogairól szóló Egyezmény hatására – egyazon rendszerben javasolták elhelyezni a klasszikusan gyermekvédelminek tekintett (az első két szakaszhoz tartozó) megoldásokat, valamint a gyermekjóléti (azaz a harmadik szakaszhoz tartozó) ellátásokat. (A törvénytervezet sokáig „gyermekjóléti és gyermekvédelmi törvény” néven szerepelt, utalva a klasszikus gyermekvédelmi problémákra és megoldásokra túlmenő tartalomra.)

Addig, amíg a gyermekvédelmi politika és annak megoldásai relatíve elkülönülnek a szociálpolitika más területeiről, fel kell ismernünk e különbség létét és meg kell értenünk az abból fakadó következményeket. Természetesen fontos feltenni azt a normatív kérdést is, hogy helyes-e a két politika viszonylagos elkülönültsége, vagy pedig a gyermekvédelemnek fel kell olvadnia a szociálpolitikában? A kérdésre nem lehet olyan választ adni, amely minden korra és helyzetre érvényes, az azonban bizonyos, hogy a válasz megadásánál figyelembe kell venni az alábbiakat:

- a gyermekek speciális problémái mindenkor szükségessé tehetik speciális megoldások alkalmazását,

- az állami kényszeren illetve az önkéntes részvételen alapuló megoldások határa nem húzható meg egyszer s mindenkorra; de a veszélyeztetettség kezelésére végső soron mindig fent kell tartani annak lehetőségét, hogy az állam hatósági vagy bírósági kényszerrel nyúljon bele a család magánszférájába,
- a gyermekvédelem és a szociálpolitika más részei közötti viszony kialakítása nem csak a szakmai elvektől, hanem a megoldások kivitelezhetőségétől is függ.

MI A GYERMEKJÓLÉTI SZOLGÁLTATÁS FUNKCIÓJA?

A gyermekjóléti szolgáltatás a gyermekvédelmi törvényben megtestesülő állami program egyik eleme, nyilvánvaló tehát, hogy valamely funkció ellátása érdekében került sor a megalkotására. (Más kérdés, hogy a szociálpolitikai programok nem mindig írják le részletesen az elérni kívánt eredményeket, illetve hogy a gyakorlatban a megoldás az eredetileg szándékolttól eltérő funkciókat valósíthat meg.)

Részben terjedelmi okok, részben az empirikus adatok korlátozottsága miatt el kell tekintenem az összes szóba jöhető adatforrás elemzésétől. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne lenne nagy jelentősége az ott nem elemzett faktoroknak, köztük a fenntartók szándékainak, a szolgáltatók törekvéseinek illetve a gyakorlatban ténylegesen megvalósuló funkcióknak. A gyermekjóléti szolgáltatás funkcióit három forrás alapján vizsgálom:

- a törvénytervezet megfogalmazóinak visszaemlékezése („mire gondoltak a szakértők, amikor javasolták a szolgáltatás létrehozását?”)
- a törvény indoklása alapján („mivel indokolta az előterjesztő az új szolgáltatás létrehozására irányuló javaslatot?”)
- a törvény és a végrehajtási rendelet szövege alapján („milyen feladatok teljesítését írta elő a jogalkotó?”)

A gyermekjóléti szolgáltatás gondolatának felvetésekor, a javaslat megfogalmazásakor a szakértők részben elméleti megfontolásokat, részben pragmatikus szempontokat vettek figyelembe. Ezek egy részét még a törvény elfogadása előtt módomban állt leírni. (Szöllösi, 1995/b). A fontosabb elméleti és gyakorlati szempontokat az alábbiak szerint lehet összefoglalni:

- A gyermekvédelemben paradigmát kell váltani, módosítva az állam, a szülők és a gyermek hármasszereplőinek viszonyának különféle elemeit. A gyermeket a korábnál önállóbb szereplőnek kell tekinteni, hogy jobban alanya és kevésbé tárgya legyen a vele kapcsolatos folyamatoknak. Továbbra is jelentőséget kell tulajdonítani a szülők kötelezettségeinek, ehhez azonban párosítani kell a kötelezettségek teljesítését segítő különféle ellátásokat. Az államnak a korábnál nagyobb mértékben kell eltávolodnia a gyermekvédelem reziduális felfogásától, és elsődlegesen a különféle támogató szolgáltatások rendelkezésre bocsátásával kell ellátnia feladatait, a család életébe való beavatkozás lehetőségének fenntartása mellett.

- A paradigmaváltás második eleme az, hogy a korábnál szélesebben kell értelmezni a gyermekjóléti és/vagy gyermekvédelmi minősített helyzetek körét. Fel kell ismerni, hogy a mai családtól nem várható el, hogy külső segítség nélkül eleget tegyen a gyermekkel kapcsolatos feladatainak. Ezért a gyermekjóléti-gyermekvédelmi rendszernek nem csak azért kell foglalkoznia a gyermekkel és szüleikkel, mert a gyermekek veszélyeztetettek vagy később azzá válhatnak.

- El kell fogadni a „legkisebb kényszer elvét”, amely szerint nem mindegy az, hogy egy megoldást valaki önként vesz igénybe, vagy pedig azért, mert kötelezték rá. A különféle gyermekvédelmi megoldások igénybevételének eldöntését a családra kell bízni, és őket e döntésben támogatni kell. Valamely megoldást csak akkor szabad hatósági kötelezés útján

előírni, ha az önkéntes igénybevétel nem eredményes és a helyzet a gyermeket aránytalanul nagy kockázatnak teszi ki.

- A gyermekvédelmi tevékenység nagy részét ki kell emelni a közhatalmi feladatok közül és közszolgáltatássá kell nyilvánítani. Megfelelő szolgáltatási és jogi feltételek megteremtésével kell biztosítani a sorrendet az elsődlegesen alkalmazandó közszolgáltatások és a szubszidiáriusan alkalmazandó közhatalmi megoldások között.

- Csak akkor várható az, hogy a gyermekvédelemben nő a közszolgáltatás aránya a hatósági megoldásokkal szemben, ha minden településen elérhetővé válik egy olyan, széles spektrumú személyes szolgáltatás, mely képes betölteni a gyermekvédelem alapellátásának szerepét. Erre csak akkor van reális esély, ha a törvény egy új szolgáltatást hoz létre, részletesen meghatározva a szolgáltatás tartalmát, továbbá a szolgáltató tevékenység intézményi, illetve személyi feltételeit.

- Nincs esély a gyermekvédelmi alapellátás elfogadására és tényleges működésére, ha a törvény csak utal a feladatok lényegére, vagy ha csupán az Szt. szerinti családsegítés gyermekvédelmi ügyekben történő alkalmazását rendeli el. Ennek okai: a) a gyermekjóléti és védelmi problémák annyira speciálisak, hogy szükség van specializált szolgáltatásokra is; b) az Szt. szerinti családsegítésnek a Gyvt-ben való megemlézése sokkal kisebb garanciát jelent a kívánt szolgáltatás megvalósulására, mint egy új, specializált szolgáltatásnak a Gyvt. által történő létrehozása; c) ha nem jön létre a településeken a gyermekekre irányuló speciális szolgáltatás, akkor a gyámhatóság marad a gyermekvédelem első specializált szerve.

- A közszolgáltató megoldások elsődlegességének biztosításához arra is szükség van, hogy a települési önkormányzatok ne válogathassanak szabadon a közszolgáltató és a közhatalmi megoldások között. Ennek biztosítékai: a fontosabb gyámhatósági feladatok elvétele a jegyző hatásköréből; gyámhivatalok létrehozása; a közhatalmi megoldások alkalmazásának feltételekhez kötése.

- A paradigmaváltásnak nem csak az egyedi ügyekben, hanem a helyi szociálpolitika általános szintjén is meg kell történnie. El kell fogadni, hogy a gyermekekre irányuló jóléti és védelmi feladatok a helyi szociálpolitika sajátos részterületét jelentik. Vissza kell szorulni annak a felfogásnak, hogy a gyermekvédelem alapvetően a gyámhatóságra tartozó közhatalmi kérdés. A gyermekjóléti szolgálat nem csak egyike a szolgáltató intézményeknek, hanem reá tartozik a helyi gyermekvédelmi feladatok koordinálása is.

A törvény miniszteri indoklásából az alábbiakat érdemes kiemelni a gyermekjóléti szolgáltatással kapcsolatban (Népjóléti Minisztérium, 1995):

- a szolgáltatás céljai a gyermekek családban történő nevelésének elősegítése, a veszélyeztetettség megelőzése és megszüntetése (A gyermekjóléti szolgáltatás funkciója a

Gyermek Jogairól szóló Egyezmény 18., 19. és 20. cikkelyeiben felsorolt mindhárom állami feladat megvalósulásának biztosítása. Nem tesz eleget a törvénynek az a gyermekjóléti szolgálat, amely csak a veszélyeztetett gyermekekkel foglalkozik, és nem nyújt szolgáltatásokat a családban történő nevelkedés elősegítésére.)

- a gyermekjóléti szolgáltatások keretében nyílik lehetőség olyan feladatok ellátására is, amik korábban hatósági intézkedésekkel történtek. (Az új szolgáltatás bevezetésének egyik fő indoka az, hogy ezzel lehet kiváltani a hatósági jellegű tevékenység egy részét. A törvény nem egyszerűen csak bővíti a gyermekvédelmi megoldások palettáját, hanem tudatosan szűkíti a hatósági intézkedések alkalmazhatóságának körét.)

- a gyermekjóléti szolgáltatások igénybevétele minden rászoruló gyermek esetében meg kell, hogy előzze a gyermekvédelmi hatósági beavatkozást. (Az új szolgáltatás és a

hatósági beavatkozás között szubszidiárius viszony van. Ez a viszony az egyedi esetekben azt jelenti, hogy hatósági beavatkozásra csak a gyermekjóléti szolgáltatás sikertelensége esetén kerülhet sor. Általános szinten pedig azt jelenti, hogy a gyermekjóléti szolgálatnak időben fel kell ismernie a gyermekek különféle szükségleteit és problémáit, és még a hatósági beavatkozás szükségességének felmerülése előtt biztosítania kell a különféle szolgáltatásokat. Téves az a felfogás, amely szerint a kisebb problémák a gyermekjóléti szolgálatra, a nagyobb súlyú esetek pedig -függetlenül a szolgáltatás önkéntes igénybevételeinek lehetőségétől – a gyámhatóságra tartoznak.)

A törvény 39. §-a a gyermekjóléti szolgáltatás feladatait négy csoportra osztja:

- feladatok a gyermek testi, lelki egészségének, családban történő nevelésének elősegítése érdekében (Ebben a csoportban a Gyermekjogairól szóló Egyezmény 18. cikkelyét megvalósító különféle részszolgáltatások találhatók.)

- feladatok a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése érdekében (Ebben a csoportban a településen élő gyermekek összességére vonatkozó adatgyűjtési és jelzési teendők, továbbá a gyermekvédelemben érdekelt együttműködésével kapcsolatos teendők találhatók.)

- feladatok a kialakult veszélyeztetettség megszüntetése érdekében (Ebben a csoportban a Gyermek Jogairól szóló Egyezmény 19. cikkelyét megvalósító tevékenységek, azaz a családban élő veszélyeztetett gyermekkel és családjával kapcsolatos feladatok találhatók.)

- feladatok a családjából kiemelt gyermek visszahelyezése érdekében (Ebben a csoportban a Gyermek Jogairól szóló Egyezmény 20. cikkelyében foglalt feladatokhoz, azaz a gyermek helyettesítő gondozásához kapcsolódó egyes kiegészítő tevékenységek találhatók.)

A Gyvt. 39. §-ban, valamint a 40. § (2) bekezdésében megnevezett feladatok egy részét nem „szolgáltatásaként, hanem az önkormányzat és a gyámhatóság gyermekvédelmi feladataiban való „közreműködés”-ként kell értelmezni.

Bár a gyermekjóléti szolgáltatást a települési önkormányzat köteles minden településen biztosítani, ez nem jelenti azt, hogy a Gyvt. 39. §-ban felsorolt szolgáltatások minden elemét a gyermekjóléti szolgálat nyújtja. A gyermekjóléti szolgálat – a 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 6. § értelmében – a szolgáltatásokat az ellátások teljesítésével (gondozásával), ellátások közvetítésével (szolgáltatás) vagy szervező tevékenységgel (szervezés) biztosítja. Az – a jogszabály keretei között – a települési önkormányzaton, a fenntartón, végső soron pedig a gyermekjóléti szolgálaton múlik, hogy a Gyvt. 39. § szerinti részszolgáltatások közül melyeket nyújtja maga a gyermekjóléti szolgálat, és melyek esetében szorítkozik a közvetítési tevékenységre, A közvetítési tevékenység is több, különböző intenzitású formában nyilvánulhat meg:

- a kliens segítése valamely ellátás igénybevételeiben
- közvetítés a kliens és a szolgáltató között
- esetmenedzseri tevékenység a gyermeknek nyújtott különféle ellátások összehangolása érdekében

A gyermekjóléti szolgálat tehát olyan szolgáltató intézmény, amelynek alapvető feladatai

- a segítő munka végzése és esetleg más szolgáltatások nyújtása,
- a más szervezetek által nyújtott ellátások közvetítése,
- a helyi gyermekjóléti és védelmi rendszer szervezése, továbbá
- közreműködés az önkormányzat, illetve a gyámhatóságok tevékenységében.

Ma még kevés gyermekjóléti szolgálat képes a feladatok teljes skálájának megvalósítására (akár a saját szolgáltatásaival, akár mások szolgáltatásainak közvetítése

útján). Sok szolgálat erejét és idejét teljesen kitöltik a kialakult veszélyeztetettség kezelésével kapcsolatos feladatok. Nem kétséges, hogy a paradigmaváltás csak akkor lesz teljes, ha a szolgálatok a számukra kitűzött funkciók mindegyikét teljesítik.

KONKLÚZIÓK

A fentebb leírtakból – elsősorban a gyermekjóléti szolgálat helyére és szerepére koncentrálnak – az alábbi következtetések adódnak:

- A gyermekjóléti szolgáltatás bevezetésére azért tettek javaslatot a szakértők, mert a magyar gyermekvédelem helyzete éppen megérett erre. A helyzet megkívánta az addigi gyermekvédelmi paradigma lényeges megváltoztatását. A paradigmaváltás három fő eleme a) az állam, a szülők és a gyermek közötti hármis viszony elemeinek újrendezése b) a gyermekvédelemhez sorolt helyzetek körének kiterjesztése, illetve c) a gyermekvédelem hagyományos megoldásainak új, szolgáltatás formájában megjelenő megoldásokkal való részbeni felváltása.

- A család egészére irányuló politikák (a családpolitika illetve a szociálpolitika) nem biztosítják ab ovo minden családtag problémájának megfelelő kezelését, ezért – ezekkel összhangban – szükség van a gyermekekre irányuló gyermekkor-politikára, illetve a gyermekek speciális csoportjára irányuló gyermekvédelmi politikára is. A gyermekjóléti szolgáltatás a gyermekekre irányuló speciális politikák egyik fontos eszköze.

- A gyermekvédelmi törvény alkotói a gyermekjóléti szolgáltatásnak komplex feladatot szántak, mely egyaránt kiterjed a gyermekek családban történő nevelésének elősegítésére, a családban élő gyermekek veszélyeztetettségének megelőzésére és megszüntetésére, valamint a családjukból kiemelt gyermekek hazakerülésének támogatására. Egyben azt várták a gyermekjóléti szolgáltatástól, hogy lehetőséget ad olyan feladatok szolgáltatásként történő ellátására, amik korábban hatósági intézkedésekkel történtek.